



העברת השגרירות האמריקאית לירושלים צריכה לחכות

ד"ר נמרוד גורן*

המאמר [התפרסם לראשונה](#) בגרסה אנגלית בעיתון הארץ, ב-24 בינואר 2017

כבר בימים הראשונים לכהונתו, החל ממשל טראמפ לסגת מהבטחת הבחירות להעביר את שגרירות ארה"ב בישראל מתל-אביב לירושלים. דובר הבית הלבן שון ספייטר טען ש"אין החלטה" בנושא, ושאינן לצפות ללוח זמנים מיידי לביצוע המהלך. לדבריו, "אנחנו בשלבים מוקדמים מאוד של תהליך קבלת ההחלטות הזה". ייתכן, ששינוי הטון הזה הוא תוצאה של הכרה מצד הממשל החדש במציאות המזרח תיכונית, בה להעברת השגרירות עלולות להיות השלכות פוליטיות וביטחוניות שליליות לישראל ולארה"ב גם יחד.

ההבטחות של טראמפ להעביר את השגרירות התקבלו בשמחה על ידי שרים ישראלים בכירים ופוליטיקאים מהימין. ראש עיריית ירושלים אף השיק קמפיין שנועד להודות לנשיא החדש טראמפ ולעודד אותו לממש את ההתחייבות שלו בנושא. לעומת זאת, שכנותיה של ישראל בעולם הערבי פרסמו אזהרות חמורות לגבי ההשלכות האפשריות של מהלך אמריקאי שכזה. מנהיגים פלסטיניים הזהירו שהדבר יוביל לכאוס, יפגע בסיכויי השלום, וייתכן אף שיגרום לפלסטינים לבטל את הכרתם בישראל. גם בירדן נשמעה ביקורת חריפה בנושא.

אם תחליט לבסוף ארה"ב להעביר את השגרירות שלה לירושלים, תהיה בכך נקיטת עמדה בסוגיה מרכזית ורגישה, השנויה במחלוקת בין ישראל לפלסטינים, ובין ישראל לקהילה הבינלאומית. מעמדה העתידי של ירושלים הוא בין סוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ועליו להיקבע במשא ומתן שיקיימו הצדדים להשגת הסדר קבע. המשמעויות הלאומיות, הדתיות והסמליות של ירושלים כבר הובילו בעבר להתפרצויות אלימות בעקבות צעדים חד-צדדיים שנקטו בעיר. לאורך השנים, ארה"ב הייתה מודעת לכך היטב, ונקטה זהירות רבה בכל הנוגע למדיניות שלה ביחס לירושלים.

אין זה מקרה שאין כיום בכלל שגרירויות זרות בירושלים. זה לא היה כך תמיד. החל בשנות ה-50, ישראל השקיעה מאמצים רבים לשכנע מדינות לקבוע את שגרירותיהן בירושלים. עד 1962, ארה"ב פעלה נמרצות נגד מדיניות ישראלית זו, והמליצה למדינות להימנע מפתיחת שגרירויות בעיר. באותה שנה, במקביל להתפתחות היחסים המיוחדים בין ישראל לארה"ב, הפחיתה ארה"ב את מעורבותה בנושא והתחייבה בפני ישראל לחדול מלייעץ למדינות בדבר מיקום שגרירויות בישראל, כל עוד אלו לא ביקשו את עצתה באופן מפורש.

בעקבות זאת, המאמצים הישראליים החלו להניב פירות בולטים יותר לעין. ב-1967, כמעט 40 אחוזים מ-54 הנציגויות הדיפלומטיות בישראל היו ממוקמות בירושלים. אלו היו בעיקר שגרירויות של מדינות אפריקה ואמריקה הלטינית, להן הבטיחה ישראל סיוע משמעותי בתמורה. המציאות הזו השתנתה באופן דרמטי ב-1980, בעקבות ההחלטה הישראלית לספח את מזרח ירושלים. מועצת הביטחון של האו"ם גינתה את ישראל – בהצבעה בה ארה"ב נמנעה – והעבירה את [החלטה 478](#) שקראה ל"מדינות שהקימו נציגויות דיפלומטיות בירושלים להוציא את הנציגויות האלו מעיר הקודש".

כתוצאה מכך, החלו השגרירויות הזרות לעזוב את העיר, לטובת תל אביב וסביבותיה. קוסטה ריקה ואל סלבדור היו שתי המדינות היחידות שהמשיכו להיות מיוצגות בישראל על ידי שגרירות בירושלים, וגם זה

* ד"ר נמרוד גורן הוא ראש מכון מיתונים, ומחבר-שותף (יחד עם עקיבא אלדר) של הספר "[מארב ירושלמי: המהלכים להעברת שגרירות ארצות-הברית לביירה](#)".

אחרי שעזבו את העיר ב-1980 ושוב אליה ב-1982 ו-1984 בהתאמה. ואולם, ב-2006 גם הן החליטו להעתיק את השגרירויות שלהן מירושלים, כתוצאה מלחץ שהופעל עליהן מצד מדינות ערב.

בזירה הפוליטית האמריקאית, נושא העברת השגרירות לירושלים עלה לראשונה במהלך מערכת הבחירות לנשיאות של שנת 1972. מאז, הוא הפך להבטחה פופולרית למדיי בקמפיינים שונים, שבאופן עקבי נמוגה לה לאחר ששקע אבק הבחירות. בראשית שנות ה-80 החלו לצוץ בקונגרס יוזמות חקיקה שקראו להעברת השגרירות. מאמצים אלו הגיעו לשיאם בשנות ה-90, בימי תהליך השלום בין ישראל לפלסטינים. אנשי ימין ישראלים, יחד עם שותפים באיפא"ק, קידמו חקיקה בקונגרס שתחייב את הנשיא האמריקאי להעביר את השגרירות.

היה זה מהלך שתכליתו לא הייתה רק לחזק את ירושלים, אלא גם – ואולי בעיקר – להערים קשיים על תהליך השלום, על ידי הדגשת ירושלים כנושא שנוי במחלוקת. ראש הממשלה דאז יצחק רבין חש את עצמו מחויב להביע תמיכה פומבית במהלך שהצטייר ככזה שמחזק את מעמדה של בירת מדינת ישראל. ואולם, מאחורי דלתות-סגורות, הביע רבין את התנגדותו למהלכי החקיקה, אותם זיהה כניסיון פוליטי לקרוא תיגר על המדיניות אותה הוא הוביל.

החקיקה בדבר העברת השגרירות אושרה לבסוף בקונגרס ב-1995. מאז, מידי שישה חודשים – ביוני ובדצמבר, כל נשיא אמריקאי, דמוקרטי ורפובליקאי כאחד, חתם על צו הדוחה את יישום החקיקה משיקולים הנוגעים לביטחון הלאומי של ארה"ב. הנשיא אובמה עשה זאת בפעם האחרונה בראשית דצמבר 2016. בין הסיבות שהובילו לדחיות החוזרות והנשנות הללו, היה החשש שהעברת השגרירות תפגע ביכולתה של ארה"ב לשמש מתווך הוגן בין ישראל לבין העולם הערבי.

החלטה אמריקאית להפוך על פיה את המדיניות רבת-השנים הזו ולהעביר את השגרירות לירושלים, צפויה לעורר תגובת-נגד. בהינתן הקפאון בתהליך השלום וסימני השאלה לגבי מחויבות הממשל האמריקאי החדש לפתרון שתי-המדינות, העברת השגרירות עלולה להוביל להסלמה ואלימות בין ישראל לפלסטינים, ולפגוע במערכות היחסים שישראל הצליחה לבנות ולהעמיק בהדרגה עם כמה משכנותיה הערביות.

אם הנשיא טראמפ אכן מעוניין, כפי שהוא מצהיר שוב ושוב, להגן על ישראל, עליו למקד את האנרגיות שלו בקידום השלום, ולא במהלכים – דוגמת העברת השגרירות לירושלים – שירחיקו עוד יותר את סיכויי השגתו.